

HREBLAY, Vendelin. *La libre circulation des personnes. Les accords de Schengen*. Paris, Presses Universitaires de France, 1994, 192p.

André Brigot

Volume 26, numéro 2, 1995

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703477ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703477ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce compte rendu

Brigot, A. (1995). Compte rendu de [HREBLAY, Vendelin. *La libre circulation des personnes. Les accords de Schengen*. Paris, Presses Universitaires de France, 1994, 192p.] *Études internationales*, 26(2), 428–432.
<https://doi.org/10.7202/703477ar>

merce. C'est essentiellement cette thèse que l'auteur défend dans son ouvrage. La doctrine de l'équilibre entre la libéralisation du commerce et la protection de l'environnement doit prévaloir lors ce type de négociations.

Il y a donc ici une approche normative que l'auteur défend avec aisance au sein des différents chapitres de son livre, notamment en présentant les approches légale, économique et environnementale du débat et en se demandant en outre, si les revendications des environnementalistes sont véritablement une forme de protectionnisme déguisé. À cette question, C. Ford Runge soutient que la principale difficulté dans cette dimension du débat est de distinguer les mesures environnementales légitimes qui ont un effet de distorsion sur le commerce, de celles qui distorsionnent les échanges commerciaux sans avoir d'effets positifs notables sur la qualité du milieu environnemental. En d'autres termes, et c'est là un des arguments-clés de son ouvrage, Runge souligne que tant et aussi longtemps qu'il n'existera pas de normes internationalement acceptées en matière environnementale, les mesures destinées à la protection de l'environnement auront toujours un certain effet pervers sur le commerce puisque les règles du jeu en la matière ne seront pas les mêmes pour tous les États, affectant ainsi la capacité concurrentielle de certains d'entre eux. Il donne à cet égard l'exemple de l'accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique où les défaillances en matière de politiques environnementales du partenaire mexicain ne doivent pas être un critère favorisant sa capacité concurrentielle.

Par ailleurs, C. Ford Runge prêche pour la création dans un avenir rapproché d'une organisation mondiale sur l'environnement qui se chargerait de coordonner les efforts bi et multilatéraux en matière de réglementation internationale en cette matière. À cet égard, l'auteur ne cache pas son souhait de voir les États-Unis prendre un rôle de leader dans l'émergence d'un cadre juridique et institutionnelle en matière environnementale.

Cet ouvrage de C. Ford Runge est intéressant à lire car il apporte, tant par son contenu que par son approche, une originalité qui se démarque de l'imposante littérature à laquelle nous avons eu droit depuis plusieurs années en matière de commerce international. La protection de l'environnement est certes une dimension qui doit être considérée dans les accords internationaux sur le commerce, et C. Ford Runge met en relief dans cet ouvrage introductif un certain nombre de questions qu'il faudra débattre au cours des prochaines années en matière d'éthique environnementale et de libéralisation du commerce.

Daniel LEDUC

Montréal

EUROPE OCCIDENTALE

La libre circulation des personnes. Les accords de Schengen.

HREBLAY, Vendelin. Paris, Presses Universitaires de France, 1994, 192p.

Cet ouvrage est dû à un commissaire de la direction centrale de la police judiciaire qui fut responsable pour la France de l'élaboration du système informatisé d'information

élaboré dans le cadre de la mise en place des accords. Plutôt qu'à une réflexion sur la place du pénal et du policier dans la constitution d'une entité politique telle que l'Europe, il s'attache à retracer les dix ans qui séparent les accords de 85 de la mise en œuvre actuelle de moyens de coopération accrus entre quelques-unes des polices du vieux continent. Or, cet exposé montre ce que pourrait être la construction de l'Europe dans les années qui viennent.

À partir de revendications sociales spontanées, celles en 84 de transporteurs routiers internationaux exaspérés par la complexité et la redondance des procédures, quelques gouvernements (Bénélux, France, Allemagne) signent en 85 dans la petite ville luxembourgeoise de Schengen un accord visant à faciliter le franchissement de leurs frontières communes. Cette procédure intergouvernementale, engagée par un nombre restreint d'États membres de l'Union, se concrétise aujourd'hui surtout par des moyens d'action accrus pour leurs polices nationales respectives. On voit donc les avantages et les limites, non pas d'une procédure communautaire, mais de celle, prônée par les «euro-sceptiques» ou les euro-critiques, d'une coopération intergouvernementale dans un domaine précis et pour un nombre limité d'États.

D'où l'intérêt d'observer en quoi et comment une telle démarche crée, malgré elle peut-être, du «commun». Un des éléments le plus instructif est la définition de l'espace ainsi créé.

Si l'ensemble des territoires des parties contractantes ne constitue pas juridiquement un seul et unique ter-

ritoire, la partie européenne de ces territoires (les DOM/TOM en sont exclus) représente un espace à l'intérieur duquel s'appliquent des règles communes, à travers deux mécanismes centraux : – l'abolition des contrôles fixes aux frontières intérieures et le report de ceux-ci aux frontières extérieures ; – l'harmonisation des règles concernant le séjour et la circulation des «étrangers» à l'intérieur de cet espace.

Une *convention d'application* de l'accord est signée en 1990. Durant les cinq années de préparation, un système pyramidal de groupes de travail, placé sous l'autorité des différents ministres de l'Intérieur fonctionnant à l'unanimité, développa les aspects : police et sécurité (stupéfiants, armes, migrations, échange de renseignements, et surtout système informatisé) ; circulation transfrontalière (contrôles aux frontières, visas, droits des étrangers, droit d'asile) ; transports ; environnement, douanes, économie. Il ne s'agit pas de supprimer les contrôles, mais de les uniformiser sur un espace plus grand ; c'est un système d'harmonisation des contraintes nationales, puisqu'il «ne s'agit pas de fédération entre des États, ni d'intégration ou d'unification.» (p. 32)

Sous le nom de «*mesures compensatoires*» à l'organisation d'une libre circulation, l'auteur montre que les nouvelles normes ne créent pas en général un droit inédit. Elles se présentent plutôt comme un catalyseur des droits nationaux, qui trouveraient à travers cette convention un champ d'application plus vaste et une efficacité supérieure. Une des conséquences de l'accord, est de créer un territoire unique composé de l'ensemble des

territoires des parties contractantes. (Sur les 15 États membres de l'Union européenne, on passe à 12 signataires de l'accord en enlevant le Danemark, l'Irlande et la Grande-Bretagne, puis à 9 signataires de la convention d'application et enfin à 7 États disposant des capacités concrètes d'application en enlevant la Grèce et l'Italie). Il ne s'agit pas d'un transfert de souveraineté vers une entité nouvelle et supérieure. Il s'agit d'une harmonisation des conditions et des procédures applicables aux personnes qui désirent entrer, séjourner, circuler et sortir de ce nouveau territoire afin de leur rendre aussi transparente que possible les limites des États. On peut dire que les frontières restent, seul leur franchissement se libéralise dans certains cas. Le contrôle de l'immigration sous les diverses formes de l'harmonisation des conditions d'entrée et de séjour, de la création d'un visa commun, et du droit d'asile constitue l'objectif principal des mesures de police élaborées.

L'auteur consacre près de la moitié de son livre au *système d'information Schengen* (sis) non prévu dans l'accord initial et devenu le noyau dur, résultant de dix ans de négociations et de travail de mise en œuvre. Plus qu'un territoire politique nouveau, ou l'amorce d'un droit pénal commun, l'amélioration pour les différentes polices nationales des moyens de contrôle de la «sécurité intérieure» apparaît comme le résultat principal du processus. Le système informatique mis en place se compose d'un certain nombre de systèmes nationaux et d'un système central, tous contenant les mêmes données fournies par les différents États signataires.

Dans le domaine de la coopération policière, cette mise en commun directe des informations, sans se réserver la possibilité de sélectionner les destinataires ni de négocier un quelconque «retour d'ascenseur» constitue une révolution.» (p. 101)

Les chapitres suivants traitent de l'application informatique du système central.

Ainsi apparaît l'essentiel de l'apport des accords de Schengen: une amélioration de la coopération policière, entre États d'Europe. Il existe plusieurs structures de coopération policière internationale institutionnalisées: Convention de 1910 sur la traite des blanches; Commission internationale de police criminelle de 1923 (Vienne); Organisation internationale de police criminelle-Interpol, 1946; rencontres informelles de Trévi (lutte anti-terroriste et criminalité violente, limitée à l'Europe et s'occupant aussi de prévention).

La phase ultime de la coopération policière internationale consiste à intégrer totalement l'action des policiers de différents pays au sein d'un même organisme. Dans le cadre de l'Union européenne, Schengen fonctionne pour un nombre limité de pays; Europol devrait réaliser cet objectif pour l'ensemble.

Jusqu'à présent, les actions de coopération policière subissaient diverses contraintes: la liberté de fournir l'information à qui on voulait; la liberté pour le destinataire d'agir ou non; enfin un service rendu en valait un autre. Avec Schengen, apparaît un engagement tacite de fournir un minimum d'information. La liberté de choisir le destinataire de l'informa-

tion n'existe plus. Surtout, le pays requis est dans l'obligation d'agir. Si Interpol et Schengen ont le même but, traquer le crime, le SIS accroît les moyens mis en œuvre pour assurer la sécurité dans un espace géographique délimité. Les critères de recherche d'un individu doivent se rapprocher de ceux utilisés sur chaque territoire, qui n'est qu'une partie du tout.

L'inscription dans le système n'est plus l'exception mais plutôt la règle ordinaire. Selon les estimations, le nombre de personnes signalées dans le SIS sera en moyenne et selon les pays 100 à 200 fois supérieur au nombre de signalements du même type effectué par Interpol. Par ailleurs, il y a création de personnes «indésirables» sur le territoire Schengen, catégorie évidemment non signalable à travers Interpol. Il y a aussi institution d'obligations. D'action : certes il existe un critère dit de validité, chaque pays se réservant soit de ne pas faire apparaître aux utilisateurs non nationaux tel renseignement, soit en imposant une conduite spécifique à tenir ; mais ceci restera l'exception. Obligation aussi de procédure et de résultat. Enfin les policiers d'un État agissent sur le territoire d'un autre État, même si ce dernier a le droit de refuser l'autorisation d'agir. D'où un droit de poursuite élargi et accru.

À côté de ces accords généraux, la coopération «TREVI», plus dirigée contre le terrorisme et la violence internationale, concrétisée par des rencontres, l'échange d'officiers de liaison et une formation commune, et surtout le nombre restreint de membres (l'UE), permet des actions qu'Interpol, quasi mondial, n'autorise pas.

Quant à EUROPOL, les représentants de chacun des pays membres de l'UE seront réunis en un même lieu pour échanger directement les informations qu'ils auront pu collecter dans leurs services nationaux. Le SIS «pallie le déficit de sécurité» qui pourrait résulter de la suppression des frontières ; il a un degré de certitude des informations très fort et apparaît efficace dans le contexte des migrations de personnes. Europol se situe au stade qui précède l'utilisation du SIS car il aide à effectuer des enquêtes, principalement contre la grande criminalité et la drogue.

SIS constitue-t-il une police internationale européenne ?

Il y a des obstacles juridiques : les policiers n'ont pas compétence pour agir dans tous les pays partenaires ; techniques, tous les pays n'ont pas les mêmes moyens matériels disponibles. Mais la résultante des actions des fonctionnaires de police agissant dans ces cadres représente bien une action internationale.

Lors du débat parlementaire français qui eut lieu en décembre 1994, la plupart des intervenants ont critiqué ces procédures, insistant pour que les mesures d'accompagnement de l'ouverture des frontières deviennent des conditions préalables et nécessaires. Par ailleurs, on se limite aujourd'hui à une unité anti-droque à la Haye et l'actuel ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua, souhaite que cet organisme reste intergouvernemental, contre toute tendance vers un «FBI» européen communautaire. D'autres, au sein même de ce gouvernement seraient plus ouverts à cette dernière perspective, souhaitée notamment par

les Allemands. Mais il faudrait alors une définition commune des délits, un minimum de procédure pénale, bref se diriger vers un droit pénal européen.

À l'écart des critiques ou des déceptions suscitées par le processus européen, tout se passe comme si, et ce livre en donne une bonne illustration, plusieurs organismes étatiques : police, armée (Eurocorps), Banques centrales, amélioreraient leurs modes de fonctionnement, s'adaptent aux contraintes internationales, sans qu'un projet politique global donne une cohérence démocratique aux adaptations de ces institutions. À cet égard, ce livre montre comment, à partir d'une demande conjoncturelle (le franchissement des frontières par des routiers), les appareils policiers de plusieurs États sont parvenus à élaborer une série de réponses aux problèmes auxquels ils sont confrontés : contrôle de l'immigration, difficultés à contrôler les flux transfrontaliers. S'il ne se veut pas une analyse politique, juridique ou de relations internationales approfondie, sa lecture offre une excellente base de réflexion concrète sur ces questions.

André BRIGOT

EHES, Paris

La construction monétaire européenne.

LELART, Michel. Paris, Dunod, 1994, 263p.

L'Union européenne n'est plus aujourd'hui un sujet de rhétorique. Lancé dans la foulée des objectifs de l'OECE (Organisation européenne de coopération économique – créée en 1947), le Marché commun allait vite

se renforcer par diverses réformes institutionnelles. La clé de voûte de cette coopération demeure l'Union économique et monétaire. Le Traité de Maastricht ne propose rien de moins qu'une monnaie unique européenne (l'écu) pour l'horizon 2000.

Le titre du livre de Lelart est assez évocateur de son contenu. L'auteur nous retrace les différentes phases de la construction de cette union monétaire pour nous faire découvrir les véritables motifs de la Communauté. La méthodologie d'analyse est celle d'une perspective historique, c'est-à-dire y relate-t-on les faits saillants historiques qui ont pu marquer de façon décisive la marche de la Communauté vers le projet de monnaie unique. Dans cette suite logique d'intégration, les ambitions monétaires de la Communauté passent par trois périodes distinctives.

- La première est celle du lancement avec les dispositifs du Marché commun du début de 1960 sur les mouvements de capitaux ;
- la deuxième période est celle de la relance du projet par la création du Système monétaire européen, suite à la chute du Bretton Woods (Accord Smithsonian de 1971) et par la légalisation des régimes flottants ;
- la troisième période du début des années 80 est la prise des initiatives par la Communauté elle-même pour la mise en place d'une identité monétaire.

De cette démarche, Lelart observe que « sans l'échec du Système de Bretton Woods, jamais l'Europe n'aurait dû faire autant d'efforts depuis trente-cinq ans pour passer d'un